

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2013.02.008

# 政府食品监管职能缺失的体制分析及其治理策略

——基于整体性治理的视角\*

张 许<sup>1</sup>, 谢金林<sup>2</sup>

(1. 云南财经大学 公共管理学院, 昆明 650221; 2. 重庆工商大学 社会与公共管理学院, 重庆 400067)

**摘 要:**食品安全监管体制沿革表现出了“破碎化”的监管职能, 这与社会结构转型、制度变迁和政府机构变革紧密地联系在一起。通过整体性治理理论为解释框架, 分析政府食品安全监管职能缺失原因, 制度化政府内部及部门之间的跨界合作, 把社会多元治理力量纳入到协作的制度内, 建构政府内部之间、部门之间及社会监管主体之间的协作网络结构, 这是对公共行政适应社会改革发展的回应。

**关键词:**食品安全; 政府监管; 整体性治理

**中图分类号:**D669.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2013)02-0053-10

“官僚制的分工和专业化必然伴生协调需求, 因而协调是公共行政永恒的主题”<sup>[1]</sup>。天津“毒饺子事件”、三鹿“三聚氰胺奶粉事件”、双汇“瘦肉精猪肉事件”、上海“染色馒头事件”等事件表明, 缺乏有效职能整合的现行分段式食品安全监管体制难以突破并解决食品安全监管问题。虽然学术界从食品安全立法、食品安全标准制定, 执法部门的责权配置, 食品安全执法部门协调、多元主体参与治理体系等问题进行了一些探索, 但是, 如何重构食品安全监管体系, 确保食品安全监管职能有效发挥思考还是略显不足, 难以为食品安全监管体系重建提供有效的理论支撑。食品安全所以难以有效解决, 其最主要原因是现行分段监管体制下权力体系碎片化、权责关系失衡、一元化治理乏力等原因所导致的。因此, 接受整体性治理理念, 建构“多元共治”立体化的监管体系, 搭

建“政府主导、行业自律、社会参与、协同共治”的食品安全市场监管模式<sup>[2]</sup>, 这是当前解决食品安全监管难题的最佳选择。本文试图从我国食品安全监管体制沿革分析我国食品安全监管体制发展的历史轨迹, 并寻找体制性问题的根源, 最后从整体性治理的视角提出重构我国食品安全监管体系的策略。

## 一、我国食品安全监管体制沿革及其路径依赖

新制度主义经济学家诺斯认为, 经济世界如物理世界那样具有惯性, 一旦进入某一路径, 就可能对这种路径产生依赖。无论是经济制度还是政治制度都具有自我强化的特点, 一种制度一旦确立, 组织与个人都会通过学习与实践而对其适应, 以提高自己对现行制度的获益能力, 从而使得制

\* [收稿日期]2012-12-07

[基金项目]云南财经大学研究生创新研究项目

[作者简介]张许, 云南文山人; 云南财经大学公共管理学院硕士研究生, 主要从事食品安全治理研究。

谢金林(1973—), 男; 重庆工商大学社会与公共管理学院教授。

度不断强化。这就导致了制度的路径依赖,即今天的制度受以往制度演进的历史影响与制约。<sup>[3]</sup>

### (一) 计划经济时期“条条管理”模式下食品安全监管体制运作

计划经济时期国家不仅是经济生产的组织者,也是经济行为与经济秩序的监管者。兼有“裁判员”与“运动员”双重身份的国家通过“条条管理”的垂直管理体制将其权力直接植入经济生活的每一个角落,企业作为国家权力的附属机构执行上级机关的行政指令,接受上级机关及其主管部门行政监管。这种政治经济总体制度安排具体到食品安全监管中,就形成了食品产、供、销等产业链的各部门都有一职责在其内部进行行政管理,并通过建立地方下一级直属管控机构,以达到在各个行业领域实行行业管理,即“条条管理”行政监管体制。轻工业部门、农业部门、粮食部门、化工部门、商业部门、供销合作社等部门都按照条条垂直管理的原则组成系统的食品安全监管体系。在这个体系中,食品安全监管权的划分是按照食品企业的主管关系划分,谁主管食品企业谁就负责食品安全,并将食品卫生工作纳入日常计划和职能监管范围,食品安全目标同时也成为行政组织目标。“条条管理”的总体性结构将监管权分散在政府各个机构及其主管部门手中,而不是专门由某个部门负责某一环节,没有单独的食品安全监管职权部门。虽然通过颁布一系列的法律法规赋予了卫生行政部门“食品卫生监督工作和技术指导”的监管权<sup>①</sup>,指导食品卫生管理综合性工作,但主要的监管权事实上以“碎片化”的方式分散于各主管部门,卫生部门的卫生监管和技术指导却被虚置,难以发挥有效的作用,“以主管部门管控为主、卫生部门监督管理为辅”的管控体制,或称为“指令型体制”<sup>[3]</sup>事实让真正承担食品安全行政监管的权力几乎全部集中于条条的垂直行政权力体系之中。食品生产组织权力与食品安全监管权力同时集中于条条管理的行政权力机构导致这些机构既是食品安全风险产生者,又是食品安全监管的责任者,权力与责任界线极其模

糊,监管方法极为单一,监管责任外在约束欠缺,过多依赖于行业主管部门的“政治自觉”。

### (二) 经济转轨时期“单一主体管理”模式下食品安全监管体制运作

在经济改革过程中,食品工业迅速发展,大量食品生产企业不断涌现,针对计划经济时期国营企业设计的以行业主管部门为主体的条条式垂直管理无法再适应经济变革的要求,食品安全监管体制创新的窗口自然而然被开启了。虽然计划经济体制之下卫生行政部门仅仅作为行业主管部门食品卫生监管辅助机构,但是,面对食品卫生监管的新形势,它在专业、信息资源方面的特殊优势、执法过程中获得社会的认可以及避免重新设置机构所造成的部门冲突三个方面原因,由其作为食品卫生监督主体机构可以极大降低改革的成果。1979年《食品卫生管理条例》将卫生法令监督执行、辖区卫生防疫监督以及食品卫生抽查、检验权力授予卫生行政部门。在此基础之上,1982年颁布的《中华人民共和国食品卫生法(试行)》进一步将食品卫生执法主体资格授予卫生行政主管部门下属事业机构卫生防疫站或食品卫生监督所,食品卫生监管多元化主体向单一主体转变。1995年《中华人民共和国食品卫生法》和1996年《行政处罚法》明确规定了卫生行政部门食品卫生监督职责以及执法主体资格,确立并解决了卫生防疫站的执法权及其权力的合法性问题<sup>[4]</sup>。将分散在行业主管部门的“条条式”权力集中到卫生行政部门可以解决权力碎片化问题,但是,新的卫生防疫部门食品卫生监管体制运行难题又随之产生。食品生产、销售、消费链条中环节多,没有其他职能部门及地方政府配合的单一部门监管承担着巨大的监督成本,而改革过程中公共卫生资源配置却严重不足,再加上公共权力部门的部门利益取向,这就导致了食品卫生监督机构以罚代管,执法功能被扭曲,偏离公共权力的公共服务职能难以得到有效发挥。另一方面,卫生防疫站作为事业单位却又承担着属于行政部门的执法任务,虽然法律赋予其执法的资格,但事实上其执法过

① 参见1965年《食品卫生管理试行条例》。

程又必须由其上级卫生行政主管部门批准,权力受到繁杂的程序束缚,卫生行政部门行使执法权又缺少专门的行政执法队伍。正是这两个方面原因,使得新建立的单一主体监管模式陷入了的体制性困境,必须再通过制度创新破解困局。

### (三)深化市场经济体制改革时期的多头分段管理模式到多部门协调治理的演变

随着市场经济全面发展,市场失灵问题更趋严重,食品生产领域制假、售假行为猖獗,而地方政府出于GDP的需要,对食品安全监管积极性不高,有法不依、执法不严、监管不力。社会对政府食品安全监管效率低下不满情绪越来越大,严重影响政府合法性。在各种政治、经济、社会环境重大压力之下新一轮食品安全监管制度创新又不得不再次开启。2004年国务院颁布的《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》(国发[2004]23号),确定了“一个监管环节由一个部门监管”的管理原则,建立了“分段监管为主、品种监管为辅”的管理模式。具体结构如下:农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责生产加工环节的监管;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮行业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责食品安全综合监督、组织协调和重大事故的查处。这一监管体系设计目的是要是解决单一依靠卫生行政部门监管力量不足,因而采取专业化、分段式管理,强化各类部门管理职责,考虑到专业化之后分工与协作问题,2003年将国家药品监督管理局改为国家食品药品监督管理局,负责部门行动协调。但是,食品生产链条长、环节多且相互交叉的自然属性相互矛盾,监管体制却人为将其切割为不同环节,由不同部门专业化管理,从而导致职权交叉、界线模糊,监管外部性问题和机会主义问题依然无法解决,另外,药品食品监督管理局在中央层面比其他食品安全监管部门低半级、在地方层面与同级食品安全监管部门平级,农业、卫生部门由同级政府管理,工商、质检又是半垂直管理,因此,无论是中央层面药品食品监督管理局的纵向综合协调,还是地方层面农业、卫生、工商、质检部门之间的横向协作,都面临着巨大的体制性困难。2008年通

过大部制改革将职能相近、业务雷同事项进行集中管理,食品安全综合协调、重大事故查处权力统一集中于卫生部,国家药品食品监督管理局纳入卫生部管理并只承担餐饮行业、食堂食品消费环节监管职责。沿着加强部门综合协调的思路,2009年颁布的《中华人民共和国食品安全法》确立了分段监管与综合协调相结合的管理体制。行政层面进一步提高综合协调力度,成立专门国务院食品安全委员会负责综合协调,同时强化了卫生部食品安全监管职权,建立在国务院食品安全委员会领导下卫生部会同相关部门的综合协调机制,对全国食品安全监管进行整体性的协调;地方层面确立了地方政府对辖区食品安全监管责任,承担地方职能部门食品安全监管协调职责。在技术层面上,通过国家食品安全风险评估专家委员会、食品安全国家标准评审委员会等组织建立,统一制定国家食品风险评估规范和食品卫生标准,建立统一的信息发布制度,通过标准与程序的规范化、体系化,从技术上加强不同职能部门之间的协调。

虽然随着政治体制改革、市场经济发展以及公众对食品安全意识不断提高,我国食品安全监管体制进行了几次较大的创新,但是依然无法告别管理“管理主义”思维,部门化权力分割之间协调依旧困难重重,制度效率低下的困境难以摆脱,食品安全问题越演越烈,其根源就在于食品安全监管体制的路径依赖。中国有着两千多年的封建历史,“政治权威中的精英主义和等级制、政治体系的自主性”的政治观念根深蒂固,因此,新中国尽管打碎了旧权威,但是在“重建政治制度时通常也还会采用精英统治和等级权威的结构”<sup>[5]</sup>。计划经济时代全能主义政府政企合一的体制设计自然将食品卫生管理纳入到行业主管部门,形成完全依赖于政府权威实权的条条管理模式。这种条条管理到了经济转轨时期,企业作为独立的生产部门从政府的控制中逐渐剥离,行业主管部门对食品卫生管理的权力也就剥离出来,但是却离不开威权主义的行政管理轨道,只是管理权力由行业主管部门统一移交到卫生行政主管部门。依赖自上而下的行政权威运用政治权力资源强制性

解决社会问题的惯性思维存在于计划经济向市场经济体制转型过程中,出于学习效应、适应性预期以及改革成本计算,中央政府自然而然采取扩充其他行政部门权力以解决卫生行政部门无法解决越来越多的食品卫生难题,从而农业、工商、质检等部门也相继加入到食品卫生管理过程,2004年建立的“分段监管为主、品种监管为辅”管理模式就是在这种制度变迁惯性机制之下产生的。在这个制度变迁的历史过程中,威权主义政治制度对食品安全监管体制的影响。管理主义思维使得每一次体制改变并没有放弃对政治权力的完全依赖,政治体制又相对滞后于经济体制改革,权力寻租并没有随着市场经济改革而抑制或者消除,当食品安全管理的行政权力以分散化的方式赋予不同的行政部门时,因为食品安全管理的外部性和机会主义问题,行使权力的相关行政部门一方面因为权力寻租而将部门权力蜕化成部门利益,以部门利益为核心形成利益集团,另一方面又利用模糊的界线为节约部门成本而规避没有利益的监管责任,从而造成“有利争着管,无利都往外推”的监管越位与监管越位并存的怪现象。虽然中央政府通过机构设置的办法试图解决权力分工与权力协调问题,但是,如果完全建立新的制度又面临着巨大的成本问题,只好沿着渐进式改革的道路对既有的管理模式进行修补。食品安全监管体制的路径依赖决定了虽然逐步从中央、地方权力层面和制度层面加强的分散的权力之间协调,但是,碎片化的权力网络、失衡的权责关系、单一治理乏力的问题依然存在,严重制约着我国食品安全监管职能的发挥。

## 二、当前食品安全监管职能缺失的根源

尽管我国食品安全监管体制经历了几次较大的变迁,尤其是大部制改革之后,中央政府通过新的组织创设,以解决现行体制的协调难题,但是,“十几个部门管不好一桌饭”“八个部委管不好一头猪”的怪现象依然无法根除。频繁发生的食品安全事件表明,我国食品安全监管体系并没有发挥设计者所期望的职能,这主要由三个方面的原因所导致的。

### (一)“碎片化”的权力网络

按照 Perri 6, Diana Leat 的说法,如果不同职能的部门在面临共同的社会问题时各自为政,缺乏相互协调、沟通和合作,致使政府的整体政策目标无法顺利达成,那么碎片化政府(fragmented government)就此形成。<sup>[6]</sup>碎片化政府是现代全世界政府都面临的难题,其根源就在于现代政府产生的理论基础——韦伯式官僚体制。韦伯式理性官僚制度在每个部门之间建立一整套稳定具规范的技术要求,并配备专家和技术人员,通过分工与专业化手段应对纷繁众多的事务,以实现提高行政效率的目的。但是,官僚体系内部不断的再分工及更专业化发展,进而形成官僚体系内部的隔阂,各机关组织朝向分立化方向发展,组织关系便呈现“碎裂化”的状态。<sup>[7]</sup>透过我国食品安全监管体制沿革,碎片化的根源得以呈现出来。计划经济时代条条监管就是典型的碎片化组织,到经济转型时期,虽然主要由卫生行政部门负责食品卫生监管,那只是条条垂直管理权力被块块所取代,到市场经济体制深化时期,虽然中央政府加强了不同职能部门食品安全监管职能的协调,事实上垂直管理、属地管理、分段管理并存,治理网络依然没有得到有效的建构。政府食品安全监管权力碎片化主要表现在两个方面:不同职能部门监管权力碎片化和不同层级监管权力的碎片化。

第一,不同职能部门监管权力碎片化。分段管理是我国现行食品安全监管体制的一个重要基础,按照2004年颁布的《中华人民共和国食品安全法》规定,将食品生产链条划分为生产、流通、消费三个主要环节,相应质检、工商、农业、卫生行政部门各自负责其中一段的监管职能。从表面看,通过对职能部门分工,明确各自责任,似乎建立了一个职责明确、全程监管的完整监管体系。但是,由于各个职能部门负责某一段的监管,而且每个部门都有专门的技术以及规范,都有自己独立的职能区域、政策空间以及这空间的决策、执行权力,使得不同职能部门都拥有自己专享的地盘。另外,食品生产不仅链条长而且各环节之间关系非常复杂,甚至有些环节相互重叠,导致界线模糊,无法确定谁有权管辖并承担管理责任。这两

个方面原因交织在一起,就会导致部门之间“因为地盘和地盘战而陷入高度分立的状态”<sup>[7]</sup>,从而产生政府食品安全监管权力碎片化的问题,给食品安全公共服务带来一系列弊端。沈阳“毒豆芽”案例中工商、质检、农委等部门均称“不归我管”。工商部门认为,在未取得食品生产许可证与工商经营时,应由质监局负责,而不应该由工商部门负责;质检部门认为,豆芽菜应认定为初级农产品,归农业主管部门监管合适;农委部门认为,豆芽菜不是初级农产品,是初级农产品的加工品,不应由农业行政部门负责监管。几个部门管理不好一个毒豆芽,原因就在于分段化管理的破碎化权力体系缺少应有的合作,集体行动难以达成。

第二,不同部门层级监管权力的碎片化。随着规模化生产时代到来,食品生产、运输、销售、消费将会在不同行政区域之间扩展,食品安全监管作为公共产品就具有跨区域的外部性,这就需要不同层级部门之间合作、协调。从现行食品安全监管体制看,虽然中央政府设置了由一位副总理领导的高行政级别的国家食品安全委员会负责全国食品安全监管协调工作,在地方层面以法律的形式规定,地方政府对区域内食品安全监管负总责,加强地方层面食品安全监管协调工作。但是,协调功能能否有效实现不在于是否有纵向、横向协调,而在于纵向、横向协调权力之间是否形成完整的权力协调网络。纵向上看,现行体制其实是半垂直管理,质检、工商属于垂直管理,而农业、卫生行政部门属于横向管理,纵向协调权力容易被碎片化;从横向上看,“属地管理的核心在于让每个人都归属于他(她)被管辖的区域”<sup>[8]</sup>,地方政府的自主权逐渐增强,获得了更具有弹性的权力空间,信息不充分以及追求地方GDP增长的机会主义等都有可能使纵向权力与横向权力之间相互冲突,权力公共服务职能可能被扭曲;在具体的行政区域范围内,食品安全监管的两大职能部门:质检与工商,它们由上级主管部门垂直管理,它们对本部门权力地盘的争夺又容易形成相比同级政府“小一号”的权力网络,使行政区域内不同权力碎片化。权力协调网络的碎片化使得不同层级权力之间缺乏权力制衡,食品安全管理机构各自自成

体系,地方政府负总责的管理体制就容易导致地方政府GDP至上,关注于经济利益忽视社会公众诉求的公共安全,对行政区域内危害食品安全的行为放任不管。“三鹿奶粉”就是这方面的典型案例,该案例表明,缺乏权力协调网络,地方政府食品安全监管职能将因地方政府利益追求而缺失。

## (二) 失衡的责权关系

“多头监管”机制导致权力碎片化,当碎片化的权力体系与边界模糊、机会主义等问题交织在一起时,就会形成失衡的权责关系,严重影响食品安全监管职能的实现。

碎片化的官僚权力体系是权责失衡的最根本原因。前面已经论述当前分段管理模式下“多头监管”导致的权力碎片化问题。“多头监管”的碎片化权力体系所以诱发权责失衡,其根源就在于碎片化的官僚体制“领域帝国主义”。安东尼·唐斯指出,“每一个社会机构本质上都是一定程度的领域帝国主义者……只要社会机构存在互动,它们的帝国主义行为必定导致他们之间的冲突,尽管整体关系是以合作为主的。”<sup>[9]</sup>现代官僚制度建立在分工基础之上,但是公共服务却是极具复杂性的,分割化的官僚部门面对复杂的公共服务需要极易产生界线模糊的问题,权力之间相互重叠与权力“空白”空间并存,尤其是食品安全监管领域更是如此。食品安全分段监管,工商、质检、农业、卫生行政部门各自按职能分工要求,行使某一具体领域内的监管权力,在其权力领域内就形成领域帝国主义,对内部地带的“入侵”和发生在“无人地区”和外围空间及附近的事件会特别敏感。<sup>[10]</sup>他们会强化属于组织部门内部地带权力,特别是有利可图的事项,严密防范其他部门的“入侵”。广东某市质检部门与卫生行政部门围绕着食品生产环节抽检收费问题的纷争就是一个明显的例子,质检部门依据《广东省产品质量技术监督条例》认为,质检部门才有权对生产环节产品质量进行抽检并收费,卫生行政部门不得行使此项权力,而卫生行政部门却认为依据《广东省食品卫生院许可证发放管理办法》和《广东省卫生厅食品卫生院许可证发放管理办法》,生产

食品企业取得卫生许可证必须提交由卫生部门认定的检验、检测机构出具的卫生检验和评价报告,因此,他们对食品生产环节也有权进行抽检并收费。<sup>[11]</sup>另外一方面,对于发生在“权力真空”地带又无利可图的事项部门之间却相互推诿。例如“三鹿奶粉”事件中,由于奶站属于没有权力部门负责的真空,三聚氢氨正是由这一“无人地带”而进入产品,众多的监管部门对此无人问津,更无一部门承担责任。

外部效应又进一步加剧了分裂化的官僚体制失衡的权责关系。经济学所说的外部性是指,“某个人(生产者或消费者)的一项经济活动会给社会上其他成员带来好处,但他自己却不能由此得到补偿。此时,这个人从其活动得到的利益就小于该活动带来的社会利益”,或者“某个人(生产者或消费者)的一项经济活动会对社会上其他成员带来危害,但他并不为此支付足够补偿这种危害的成本。”<sup>[12]</sup>前者称为正外部效应,后者称为负外部效应。由于我国食品安全监管实行的是地方政府负总责、工商、质检、农业、卫生行政部门分段监管的多头监管制度,政府组织的自利取向使得无论是地方政府,还是职能部门都有自身收益的目标函数,任何一个部门在食品安全治理过程中都面临着成本支付的问题。如前面分析的那样,权力的碎片化和责任边界模糊的原因,虽然所有部门都对作为公共产品的食品安全负有责任,但是任何一个部门如果创造的公共产品却又无法由本部门独自享有,这就产生了食品安全监管的外部效应问题。这就导致了执法的困境,不仅自己无法独享提供食品安全公共服务的收益,甚至可能因为执法而引起的政治、法律风险,因此,“一个理性的职能部门无疑会选择自身最优的执法水平”<sup>[9][11]</sup>。特别是当地方政府在食品安全与地方GDP增长的选择时,外部效应就会导致地方政府权力行使扭曲,抛弃其对食品安全监管应尽的公共义务而选择充当假冒伪劣食品的保护伞,失权责关系陷入严重失衡的状态。

### (三) 协作机制疲软

我国食品安全监管涉及卫生部、农业部、商务部、质检总局、工商总局、国家发改委、环境部、公

安部、铁道部等15个部门,众多部门参与食品安全监管,导致食品安全监管权力体系碎片化、监管权责失衡等问题,这些问题的解决必须按照“无缝隙政府”要求,强化不同部门、不同环节之间协调。但是,纵观我国食品安全监管体制建设的历程,健全的制度化协作机制一直没有建立起来,协作机制的疲软难免造成“都管、都不管、都管不好”的集体行动困境。协作机制疲软表现主要有三个方面。

第一,权力协作疲软。食品安全监管权力分布在不同的行政部门,每个行政部门都有其隶属的行政组织机构,不同的行政机构之间关系错综复杂,有些下级行政部门受多个上级部门指挥,因此,权力系统内部各个子系统功能难以得到有效的发挥,甚至还出现功能紊乱的现象。为了解决这一问题,2004年成立了国家食品药品监督管理局,负责协调不同部委食品安全监管职能,但是,国家食品药品监督管理局仅是副部级单位,现行行政体制副部级单位要难以协调比它高半级的部委;大部制改革过程中,协调权力转由卫生部行使,但卫生部与其他部委也仅是平级关系,面对与其平级的各部委,其协调权力难免被视作为部门行为,协调权威还是难以有效发挥;2009年《中华人民共和国食品安全法》为解决这一困境,专门成立了国家食品安全委员会,进一步加强安全部际协调机制建设,采取“部门会商、联合发文、应急集中办公、现场督办、邀请地方汇报等手段,建立了牵头组织协调、及时分析研判形势、提出工作思路和措施、由各部门依法依职责抓好落实的工作模式”,<sup>[13]</sup>加强部委之间、中央与地方之间的综合协调。国家食品安全委员会的设立虽然解决了协调机构行政级别问题,由一位国务院副总理牵头负责,其协调的权威性被提高了,但这只是解决了部分问题。(1)国家食品安全委员会主要是议事、决策机构,而执行主要依靠各个部委,议行分开有可能导致决策难以得到实实在在的执行;(2)现行国家食品安全委员会在具体协调过程、协作机制细化没有明确,其协调能力发挥还存在障碍;(3)协调主要在环节内部进行,协调环节内部权力运行,对于环节之间如何协调,如何形成

“无缝隙”“全程监管”的监管体系,保证各个环节之间权力运行通畅,排除监管真空,还是存在较大的问题。正是这样,提高协调机构权力级别可能还是难以取得预期效果,协调权力疲软可能还将在较长的一段时间内存在。

第二,监管标准不统一。“市场失灵”的现象难免存在,因此,运用“有形之手”对“无形之手”加以强制性的约束就是必须的。但是,依法行政要求政府“有形之手”发挥作用必须具有法律依据,对于食品安全执法而言,食品安全标准就是其执法行为的前提,特别是多头监管的体制之下,食品安全监管职能由多部门实现,如果监管标准不统一,“政出多门,部门打架”的乱象难免会发生,必然导致不同部门集体行动困境。从食品卫生标准立法历程看,1979年《中华人民共和国食品卫生管理条例》引入了“食品卫生标准”,将其分为国标、部标、地标,1982年《中华人民共和国食品卫生法(试行)》将食品卫生标准制定权授予国家卫生行政部门和省级人民政府,1988年《中华人民共和国标准法》将标准分为国家标准、行业标准、地方标准、企业标准四类。如研究者指出的那样,“我国食品安全标准处于政出多门的状态,农业部、卫生部、国家质量监督检验检疫总局分别负责制定食用农产品质量安全标准、食品卫生标准及食品质量标准,食品安全标准之间相互重复、相互冲突的现象非常突出。”<sup>[14]</sup>不同的标准导致了标准之间不统一,严重影响了食品安全监管部门协作功能的发挥。“毒黄花菜事件”、水产品“孔雀石绿”问题等案例表明,不同部门标准纷乱现象在我国食品安全标准中确实存在,而食品安全监管部门众多,这就难免各按其标准行事,协作难以有效进行。2009年《中华人民共和国食品安全法》开始尝试由卫生行政部门将不同标准进行整合,但是,这项工作短时间还是难以完成。

第三,政府、公众、社会组织协作机制不健全。“市场失灵”与“政府失灵”都有可能发生,因此,如何引入治理机制,吸纳社会参与公共问题治理成为当前公共管理的一个热门话题。当前我国食品生产总体水平较低,规模化、集约化生产比重较低,全国食品生产企业多达40多万家,而10人以

下的不企业、小作坊占80%比重,<sup>[13]</sup>而且小企业、小作坊的存在对于解决我国就业问题是极为有益的,因此,相当长时期内食品生产行业这种现象肯定会继续下去。这给政府监管部门在人、财、物方面带来极高的监管成本,单纯依靠政府监管难免显得力不从心。其次,政府与其他组织一样,都有趋利的倾向,特别是监管部门众多,监管界线模糊、监管权责失衡的情况下,政府监管部门如何缺乏必要的社会监督,就有可能被企业“俘获”,成为食品企业和食品生产利益集团不正当谋利的工具。尽管从立法层面而言,法律对政府、公众、社会组织之间协作有过一些规定,但是,这些规定大多比较原则化、抽象化,具体操作层面看,当前食品安全监管体制改革大多集中于强化部门监管权力,强调监管部门硬件建设,而对于充分发挥独立的中介组织以及社会公众力量建立覆盖每个角落整体性治理体系探索不多,没有形成制度化的政府、公众、社会组织协作体系,也没有有效的措施使社会力量与政府合作成为长期性、规范化的治理实践。

### 三、政府监管职能缺失的治理策略

通过上面分析,我们可以明确,当前我国政府食品安全监管职能缺失根源在于体制设计上的“碎片化”,“碎片化”的根源又在于食品安全监管制度建设的路径依赖,因此,要打破路径依赖的“锁定效应”,让食品安全监管走出低效率的制度性困局,就必须借鉴西方整体性治理理论,树立以公共利益为导向的治理理念,把合作的“跨界性”作为整体政府建设的核心内容,发挥地方政府核心作用和协调跨部门间的责任,以顾客和功能为基础的組織重建为突破口,把跨部门绩效管理和伙伴关系建设作为治理的主要工具,建立全面覆盖、目标统一、功能协调、运作通畅的食品安全监管整体性治理力量体系。

#### (一) 树立公共利益为导向的治理理念

整体性治理建立在工具理性与价值理性平衡的基础之上,既强调效率的提升,又强调公共价值的实现。食品安全整体性治理首先要求政府回归公共服务的角色,把公共利益作为监管部门运作的根本目标,解决食品安全问题中公共服务精神

缺失问题。

(1)政府公共角色的回归。从社会契约论的角度而言,政府是人为创造的,人们创设政府的最根本的目标就是为了维护公共秩序,保护公民权利。因此,公共利益是政府存在的伦理依据。从政府创设的逻辑看,政府的本质是创造并分配公共利益的公共服务机构,但是,现实的角度看,政府不是一个抽象的存在,政府权力不可能自动运行,必须今年具体的组织与个人。具体行使政府权力的组织或个人可能因为自身利益需要而误用公共权力,使其偏离公共利益的轨道。食品安全涉及社会公共生命健康安全,政府运用公共权力对食品安全市场行为进行监管,为公众提供食品安全保障,这是政府应当履行的公共责任。现实之中所以出现监管缺位、越位,“有利争着管,无利相互推诿”的现象,最根本的原因就是监管部门角色错位,没有切实履行公共权力应尽的义务。因此,如何通过制度化建设,如何转变政府执政理念,使政府从特殊利益的角色重新向公共服务机构角色回归,这是食品安全整体性治理的一个根本前提。

(2)提升食品监管部门回应能力。如何实现善治,是当前公共管理的一个重大问题,食品安全也是如此。回就性是善治的一个根本特征,“公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应,不得无故拖延或没有下文”<sup>[15]</sup>,这是良好的食品监管的一个基本要求。从政府与公众关系看,政府作为公众的受托者,及时回应公众对公共产品与公共服务要求,这是政府应尽的责任。公众作为食品消费者对食品安全应当享有不受侵害的权利,建立良好的反馈体制,公众对食品安全信息及时、通畅传达到食品安全监管部门,相应职能部门及时对公众要求进行回应,从而建构政府与公众良性合作机构,提升政府满足公众食品安全服务能力,这是提高食品安全监管的有效途径。

(3)平衡多元化利益目标。食品既是非排他的公共产品,又是可产生利润的消费商品,从生产到最终消费的一系列过程中不仅带动各项产业的发展,也关系到人民群众的生活质量和社会市场

的稳定繁荣。政府对食品安全监管首要目标是食品安全,其次是社会经济及市场的发展,最后是食品相关企业的正常获利,三个目标分别代表公民—社会—市场的利益群体,虽然其实现目标的手段、内容和范围不尽相同。面对不同目标及力量的博弈,政府不应当成为某一利益的借方人,而应当以公共利益为行动依据,对不同目标之间进行平衡,在维护公众食品安全的前提下,调节食品企业、地方经济利益以及公众食品安全需求之间的内在张力,使其在公共利益与长远利益之间保持动态的平衡。

## (二)以跨界合作为手段建立无缝隙政府

现代科学技术的发展使得任何一个个体或部门都不可能拥有全部的知识与能力应对不断发展的世界。强化分工,提升部门的专业能力,这是有效的公共管理前提。但部门权力分工以及管理专业技术化又有可能导致官僚体系权力碎片化问题,使得管理效率由于部门内耗而极大地降低。“整体性运行的目标之一就是设计能对一系列横向无缝隙结合的问题作出反应的干预或相关的能力”<sup>[16]</sup>。以跨界合作为主要手段,加强食品生产、运输、销售、消费不同环节之间监管权力整合,缝合不同环节的缝隙,建构政府内部之间、部门之间及社会监管主体之间的协作网络结构,建立无缝隙的监管体系,这是食品安全整体性治理的最重要手段。

(1)强化不同层级权力与功能的对接,缝合中央权力与地方权力缝隙,建立整体治理网络。中央与地方之间利益分歧与冲突是现实存在的,特别是分税制以后,地立政府对地方经济发展依赖性不断增加。表现在食品安全监管领域中就是中央政府强调食品安全,而地方政府则更关注地方经济发展而带来的财税收入,由此可能引发政策执行走样,导致食品安全治理网络内部中央权力与地方权力目标冲突,无法耦合。所以,加强中央政府食品安全监管协调能力,提升中央政府权威,确保中央政府食品安全监管目标可以在地方层级全面贯彻,那就要缝合不同层级部门权力,消除食品安全监管方面纵向权力之间缝隙。

(2)加强同一区域内部不同职能部门协调及

不同区域之间的横向协调,缝合食品安全治理网络横向权力缝隙。食品安全是重大的民生问题,强化中央权威,消除纵向权力缝隙,那是食品安全目标得以实现的前提,但中央政府在面对食品安全监管信息与成本成本问题解决还需要依靠地方政府及不同区域之间合作。从目前看,横向权力网络之间存在两个方面的大问题,一是同一区域之间不同职能部门权力隶属方式不一致,质检、工商垂直管理,农业卫生行政部门横向管理;另一方面,平等区域之间在行政关系上并无隶属关系。这就使得横向协作遭遇权力困境,因此,如何理顺食品安全监管职能,如何创新区域政府协作机制,使得食品安全监管权力横向网络相互耦合,消除横向权力缝隙,确保综合执法、联合执法得到有效实施,这是一个必须解决的重大难题。

(3)完善公共服务机制,加强政府与社会合作,建构立体化、全覆盖的治理网络体系。单纯依赖政府行政权力解决食品安全问题难免遭遇行政成本高昂、信息缺乏、技术不足的难题。第三部门、新闻媒体、自治组织以及公众可以为食品安全提供技术、信息的补充,例如高校、科研部门在食品安全技术方面的优势,新闻媒体、公众食品安全信息方面的优势等,这对于加强食品安全监管力度,降低政府监管成本都有极其重要的意义。因此,如何改进公共服务机制,使社会力量与政府监管力量通过制度设计而相互配合,有助于完善食品安全监管网络体系。

### (三)加强以地方政府为中心的协作网络建设,夯实食品安全治理网络基础<sup>①</sup>

地方政府对食品安全负总责是当前我国《食品安全法》的基本原则,地方政府在食品安全监管中发挥着重要的作用,以至于食品安全整体性治网络功能发挥有赖于网络体系中每一个网格之间功能的发挥,否则治理网络将会千疮百孔,食品安全监管将长期陷入效率低下的困境。

(1)加强食品安全监管领域行政问责制度建设,强化地方政府食品安全监管责任。地方政府是区域食品安全监管的头脑,也是区域食品安全

监管的心脏。只有地方食品安全监管责任得以有效的落实,食品安全才有保障。为了防止地方政府规避食品安全监管的机会主义风险,就必须加强食品安全的行政问责制度建设,让问责之剑高悬于地方政府之头顶,确保地方政府切实履行食品安全监管责任。明确行政责任的主体,强化地方政府及相关职能部门一把手的行政责任追究,杜绝食品安全事件发生后只对主管副职或具体工作人员问责,从而导致问责不到位行政责任追究困境;提高行政问责制度的公开透明度,对于食品安全事件问责官员问责程序、问责后复出等问题保持公开透明,防止问责之板高高举起,却又轻轻落下,失去应有的约束效力;完善行政问责制度设计,将上级部门追责与公民追责结合起来,强化社会对地方政府的监督、约束能力。只有作为食品安全治理网络重要网格的地方政府食品安全监管责任精神得到提升,整体性、网络化的食品安全监管体系治理功能才能得到有效的实现。

(2)提升地方政府网络治理能力。由于我国食品生产规模化、产业化生产程度较低,食品企业的“多、散、乱”现象将在相当长的时期内存在,没有比较完善的治理网络,各种监管力量就难以发挥合力作用,解决复杂的高难度问题。长期以来行政体制建设过分依赖于行政职能部门权力优化而忽视网络治理能力建设,使得地方政府缺乏解决新时期面临复杂公共问题的网络治理能力,也缺乏建立区域网络治理的配套制度。因此,在食品安全监管领域,改革监管机构的组织结构、优化监管资源配置模式,强化不同环节部门协作关系、完善监管全程信息发布体制,重构区域内部治理网络并在治理实践中不断提升地方政府治理能力建设,这是解决新时期食品安全问题的基本要求。

(3)加强区域内食品安全监管伙伴关系建设。伙伴关系指两个或两个以上的组织或机构分享共同议程协同工作,同时保持自身的目标及其活动独立性。<sup>[16]</sup>伙伴关系作为整体性治理最重要的工具,是解决权力碎片化,加强部门之间联系和整合的逻辑。工商、质检、农业、卫生行政部门各

① 前面曾论及地方政府职能部门之间职能部门权力协调与整合问题,在此就不再重述。

自具有不同的专业优势,因此,适度强调不同部门之间分工是必要的,但是分工制度的效率发挥却依赖于部门之间伙伴协作关系。如何在政策与资源两个最重要的核心要素方面对区域内部不同职能部门之间整合,加强建立在信息共享基础之上的知识运用,消除部门之间政策冲突,改进部门之间资源共享机制,降低技术与职能分工的部门内在张力,形成以公民需求为导向,以公共利益为目标的新型合作伙伴关系,强化区域内部部门合作机制,食品安全地方治理网络功能发挥才有切实的保障。

#### [参考文献]

- [1] 尤金·巴达赫. 跨部门合作——管理“巧匠”的理论与实践[M]. 周志忍, 张弦, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [2] 陈季修, 刘智勇. 我国食品安全的监管体制研究[J]. 中国行政管理, 2010(8): 61.
- [3] [美] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [4] 梅传强, 杜伟. 论食品安全犯罪刑法规制的现状与立法再完善[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2012(4).
- [5] [美] 詹姆斯·R·汤森. 中国政治[M]. 顾速, 董方, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2003: 31、28.
- [6] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer & Gerry Stoker. Towards holistic governance: The new reform ag-Enda[M]. London: Palgrave Press, 2002: 33.
- [7] 韩保中. 全观型治理之研究[J]. 公共行政学报(台湾), 2009(31): 39.
- [8] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52.
- [9] [美] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 郭小聪, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 230.
- [10] 叶托, 李金珊, 杨喜平. 碎片化政府: 理论分析与中国实际[J]. 中共宁波市委党校学报, 2011(2): 44.
- [11] 颜海娜, 聂勇浩. 制度选择的逻辑——我国食品安全监管体制的演变[J]. 公共管理学报, 2009(6): 3.
- [12] 高鸿业. 西方经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999: 433.
- [13] 陈啸宏. 完善食品安全监管体制的思考[J]. 行政管理改革, 2011(7): 9-10.
- [14] 宋华琳. 中国食品安全标准法律制度研究[J]. 公共行政评论, 2011.
- [15] 俞可平. 治理与善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999(5): 40.
- [16] 曾维和. 西方“整体政府”改革: 理论、实践及启示[J]. 公共管理学报, 2008(4): 62-69.

(责任编辑: 朱德东)

## Analysis of the System on the Government Monitoring and Management Defect on Food Safety and Its Governance Strategy

——Viewpoint Based on Holistic Governance

ZHANG Hu<sup>1</sup>, XIE Jin-lin<sup>2</sup>

(1. Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China; 2. Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Chinese Government is one of the most important subjects for monitoring food safety. The monitoring duty on food safety is related to whether safe and reliable food can be provided for the public and to whether society is stable and to whether economy is developing. The history in monitoring system on food safety showed “smashed” monitoring duty which is closely related to social structure transition, system evolution and government department reform. This paper uses holistic governance theory as explanation framework to analyze the reasons for the defect of governmental monitoring duty on food safety and suggests that institutionalization of the cooperation inside a government department and between governmental departments to bring social diversified management forces into coordinative system in order to construct a coordinative network structure inside a government department and between government departments and between social monitoring subjects, which is a response to public administration’s adaptation to social reform and development.

**Key words:** food safety; government governance; holistic governance